

Поставить верный диагноз

Новый подход к экономической реформе

Рикардо Хаусманн, Дэни Родрик и Андрес Веласко

В ТЕЧЕНИЕ последних 15 лет огромное внимание уделялось достижению экономического роста в развивающихся странах путем сокращения бедности и поднятия уровня жизни. Для содействия в достижении этой цели во многих странах проводились меры политики, в совокупности известные как «Вашингтонский консенсус» — обеспечение соблюдения прав собственности, поддержание макроэкономической стабильности, интеграция в мировую экономику и формирование надежной среды для ведения коммерческой деятельности. Результаты были весьма разнообразными. Фактически опыт прошедших 15 лет показал, что политика, которая творит чудеса в одной стране, может иметь слабые, непреднамеренные или негативные последствия в другой.

В настоящей статье предлагается новый подход к реформе — такой, который в гораздо большей мере увязан с экономическими условиями. Утверждается, что страны должны определить *одно или два наиболее связывающих ограничения* для своей экономики и затем сосредоточиться на их устранении. Имея перед собой перечень необходимых реформ, разработчики политики либо пытались решить все проблемы разом, либо начинали с реформ, которые не имели ключевого значения для потенциала экономического роста страны. И в большинстве случаев реформы мешали друг другу, причем реформы в одной сфере создавали непредвиденные перекося в другой. Сосредоточившись на одной области, которая представляет наибольшее препятствие для экономического роста, страны с большей вероятностью добьются успеха в своих усилиях по проведению реформы.

Мы предлагаем использовать методологию дерева решений, которая позволяет выявить существенные связывающие ограничения для каждой страны. Хотя данная методология непосредственно не ставит своей целью определение политических издержек и выгод различных стратегий реформ, предлагаемое рассмотрение альтернативных гипотез поможет уточнить имеющиеся в распоряжении разработчиков политики варианты ответных мер в отношении политических ограничений. Нас интересуют в основном *краткосрочные* ограничения. В этом смысле внимание сосредоточено на том, чтобы придать импульс экономическому росту и выявить ограничения, неизбежно возникающие по мере развития экономики, а не на том, чтобы предугадать *будущие* ограничения для роста.

Применение такого подхода продемонстрировано на примере целевых исследований Бразилии, Сальвадора и Доминиканской Республики. В первых двух странах разработчики политики в течение 1990-х годов стремились провести массовую реформу в соответствии с международной оптимальной практикой. Но результаты в обеих странах были разочаровывающими: темпы роста в течение большей части этого периода были низкими. В Доминиканской Республике также были проведены реформы, но гораздо более ограниченные, и тем не менее в течение 1990-х годов она демонстрировала высокие темпы экономического роста, пока в 2002 году страну не охватил банковский кризис. Как будет показано, страна сумела найти путь в обход наиболее значимого связывающего ограничения для своей экономики, проводя минимальные преобразования, тогда как ни Бразилия, ни Сальвадор до сих пор не преодолели основных препятствий для роста своей экономики.

Недостатки современных стратегий реформ

Под неблагоприятной экономикой экономисты понимают такую, которая характеризуется огромными искажениями рынка. Подобные искажения, независимо от того, вызваны ли они действиями органов государственного управления или являются неотъемлемой чертой определенных рынков, препятствуют оптимальному использованию ресурсов экономики, ограничивая ее производительность и вбивая клин между ценностью, придаваемой определенным видам экономической деятельности обществом, с одной стороны, и отдельными гражданами, с другой. Перед разработчиками политики встает проблема: как максимизировать общественное благосостояние, учитывая стандартные ресурсные ограничения, а также существующие в экономике искажения. Рыночное искажение можно рассматривать как налог, который снижает равновесный уровень экономической активности, удерживая чистую частную прибыль ниже социальной отдачи. Ожидаемым результатом устранения искажения является повышение совокупного благосостояния, причем чем больше издержек создает искажение, тем большим будет рост благосостояния. Именно это и происходит в том случае, когда имеется единственное искажение: значение имеет лишь его прямое воздействие. Но если есть и другие искажения, что типично для проводящей реформы страны, необходимо отслеживать эффекты их взаимодействия в других областях экономики. Если уменьшение одного искажения также приводит к сглаживанию других, результатом будет дополнительное повышение благосостояния. Но если эти искажения усугубляют другие существующие искажения, природой благосостояния уменьшается. Таким образом, уменьшение одного искажения может привести к фактическому *снижению* благосостояния — явление, известное как квазиоптимальные взаимодействия. Именно поэтому квазиоптимальные взаимодействия являются принципиально важным моментом, который должны учитывать директивные органы при разработке стратегий реформ.

Один из способов устранить неопределенность в отношении эффектов реформ состоит в том, чтобы ликвидировать все искажения одновременно. Поскольку при этом исключаются квазиоптимальные взаимодействия, такая стратегия, называемая *«оптовой реформой»*, гарантированно повысит благосостояние. Но для ее проведения директивный орган должен обладать полной информацией обо всех существующих искажениях, а также иметь возможности для их устранения. По этим причинам, хотя данная стратегия и является технически верной, осуществить ее в реальной жизни практически невозможно.

Вторая стратегия — *реформировать как можно больше* — состоит в том, чтобы провести все реформы, которые представляются практически и политически осуществимыми. Эта стратегия, которая, очевидно, в настоящее время является наиболее распространенным подходом, косвенным образом опирается на представление о том, что любая реформа хороша; чем больше областей реформируется, тем лучше; и чем глубже реформа в любой из областей, тем лучше. Но такое представление основано на ошибочной экономической логике. Согласно принципу второго оптимума, невозможно гарантировать, что любая отдельно взятая реформа будет способствовать росту благосостояния при наличии многочисленных искажений. Поэтому благосостоя-



ние не обязательно увеличивается с числом реформируемых областей, и более глубокая реформа в любой отдельно взятой области — с той же вероятностью, что и постепенный подход, — пострадает от негативных квазиоптимальных взаимодействий.

Более сложный вариант подхода «реформировать как можно больше» — *квазиоптимальная реформа* — ориентирован на преобразования с позитивными квазиоптимальными взаимодействиями и предусматривает ограничение или отказ от реформ, известных своими негативными эффектами. Однако многие, если не большинство квазиоптимальных взаимодействий трудно выявить до проведения реформ. Поэтому такая стратегия требует хорошего понимания последствий тех или иных изменений в политике для различных рынков и направлений деятельности, но современное состояние дел в этой области не обнадеживает.

Реформаторы могут вместо этого сосредоточиться на устранении или уменьшении наибольших искажений в экономике — подход, известный как «целевое устранение наибольших искажений». При определенных (достаточно ограничительных) условиях эта стратегия может привести к повышению благосостояния. Однако она имеет два недостатка. Во-первых, она требует наличия полного перечня искажений. Во-вторых, она не гарантирует, что реформы с наибольшим воздействием на благосостояние и экономический рост будут проводиться в первую очередь. По этим причинам выгоды от такой стратегии неочевидны, особенно в краткосрочной перспективе.

Выделение наиболее связывающих ограничений

Предлагается устанавливать приоритеты реформ исходя из масштабов их прямого воздействия. Идея этой стратегии в том, что если полный перечень необходимых реформ отсутствует или нет смысла в его составлении, а определение квазиоптимальных взаимодействий между рынками представляет практически неразрешимую задачу, лучше всего сосредоточиться на реформах, от которых можно ожидать значительных прямых результатов. Следует придерживаться простого принципа: выбирать реформы, которые устраняют наиболее связывающие ограничения и потому приносят наибольшую отдачу относительно затраченных средств. Вместо того чтобы действовать подобно пистолету-распылителю, в надежде на то, что удастся каким-то образом поразить цель, следует сосредоточиться непосредственно на узких местах.

Как можно этого добиться? Начнем с базовой, но убедительной схемы (см. рисунок). В стране с низкими доходами экономическая деятельность должна ограничиваться по крайней мере одним из следующих двух факторов: либо цена финансирования слишком высока, либо частная прибыль на инвестиции слишком низка. Если проблема связана с низкой частной прибылью, то она, в свою очередь, может быть обусловлена либо низкой экономической (социальной) отдачей, либо значительным разрывом между социальной и частной отдачей (мы называем это «низким частным освоением»). Первый шаг диагностического анализа состоит в том, чтобы определить, какое из этих условий более точно характеризует экономику рассматриваемой страны.

Незначительные результаты при обилии реформ

В течение долгого времени основное внимание политики в области развития уделялось содействию накоплению сбережений и капитала. Предполагалось, что низкие темпы роста были обусловлены недостаточным увеличением факторов производства, особенно физического капитала. Но в последние годы основное внимание переключилось на увеличение человеческого капитала за счет улучшения здравоохранения и образования..

Могут ли низкие показатели экономического роста в Бразилии и Сальвадоре объясняться низким уровнем сбережений и недостаточным вниманием, уделяемым образованию? На первый взгляд, эти два фактора представляются убедительными аргументами, поскольку в указанных странах отмечаются как невысокие уровни сбережений и норм инвестиций, так и сравнительно низкий уровень образования. Вместе с тем для убедительности необходимо иметь данные о высокой норме прибыли на капитал и отдаче от вложений в образование. Если внутренние сбережения малы, то большой объем внешнего долга или высокий дефицит по счету текущих операций указывает на то, что страна широко использует иностранные сбережения. При этом будет отмечаться сильное стремление к тому, чтобы вознаграждать внутренние сбережения при помощи высоких процентных ставок.

И то, и другое справедливо для Бразилии, и в последние годы динамика ее экономического роста фактически совпала с динамикой ее ограничений по внешним ресурсам, показывая, что экономический рост ограничивается размером доступных для использования сбережений. Однако Сальвадор даже не приблизился к полному использованию всех внешних сбережений, к которым он имел доступ. Эта страна также не характеризуется высокими процентными ставками по внутренним сбережениям. В самом деле, в Сальвадоре самые низкие ставки по ссудам во всей Латинской Америке, в то время как в Бразилии — самые высокие. Возможно, наиболее показательным свидетельством того, что недостаток сбережений не является ограничением для Сальвадора, может служить тот факт, что резкий всплеск денежных переводов в страну не привел к росту инвестиций. Следовательно, малый объем инвестиций в стране объясняется не ее неспособностью мобилизовать ресурсы (хотя объем сбережений действительно мал), а невозможностью производительно инвестировать средства. Поэтому Сальвадор можно считать

Время для проверки

Дерево решений, подобное представленному ниже, может помочь определить наибольшие препятствия экономическому росту.

Проблема: низкий уровень частных инвестиций и предпринимательства



Источник: Hausmann, Rodrik, and Velasco (2005).

страной с низкой отдачей, а Бразилию — страной с высокой отдачей.

Уровни образования в этих двух странах отражают аналогичный контраст. Если бы образование представляло собой существенное ограничение для экономического роста, можно было бы ожидать высоких заработков у тех немногих, кому все-таки удается получить образование. Средний уровень образования рабочей силы низок в обеих странах, но заработная плата образованных бразильцев — одна из самых высоких в Латинской Америке. Напротив, Сальвадор в отношении отдачи от образования находится на уровне ниже среднего по региону. Следовательно, слабость системы образования не является основным определяющим фактором низких темпов роста в Сальвадоре, но может частично объяснять положение дел в Бразилии.

Вывод состоит в том, что в случае Сальвадора требуется выявить причины низкой прибыли на инвестиции, в то время как в случае Бразилии необходимо объяснить, почему высокая прибыль на инвестиции не ведет к росту внутренних сбережений.

Сальвадор — дефицит идей. Низкие инвестиции в Сальвадоре могут быть обусловлены искажениями, которые сохраняют частную прибыль на низком уровне несмотря на их высокую социальную отдачу, особенно если социальная отдача с трудом поддается переводу на индивидуальный уровень. Недостаточное вознаграждение за принятие индивидуального риска может быть вызвано множеством причин. К основным возможным причинам относятся высокие налоги, макроэкономические дисбалансы, слабое соблюдение контрактов и прав собственности, а также политическая неопределенность. Инвестиции и экономический рост могут также сдерживаться недостатками инфраструктуры, политики в отношении трудовых ресурсов и состоянием обменного курса. Но ни один из перечисленных факторов не создает существенных проблем в Сальвадоре.

Напротив, связывающим ограничением этой страны является недостаток нововведений и спроса на инвестиции. Имеются в виду не нововведения в том смысле, в котором данный термин используется в странах с развитой экономикой, а как способность развивать формы деятельности с более высокой производительностью и разрабатывать нетрадиционные товары, которые могли бы рентабельно производиться на местном уровне. Сальвадор пережил резкие спады в своих традиционных секторах (хлопок, кофе, сахар), но был не в состоянии компенсировать их новыми идеями в других областях. Отсутствие таких идей объясняет, почему рост, инвестиции и ожидаемая прибыль на инвестиции оказываются низкими. По-видимому, связывающим ограничением для экономического роста Сальвадора является недостаточное «самопознание». Поэтому в центр стратегии развития страны следует поставить содействие более широкому развитию предпринимательства и созданию новых возможностей для коммерческой деятельности.

Бразилия — слишком много идей, недостаточно денег. Наоборот, в Бразилии больше идей, чем средств для инвестиций. Хотя эта страна страдает от неадекватной деловой среды, низкого уровня инфраструктуры, высоких налогов, высоких цен на государственные услуги, слабого соблюдения контрактов и прав собственности и недостаточного образования, предлагаемый нами подход исключает все перечисленное из числа приоритетов реформы. Если бы такие факторы создавали существенные ограничения для экономического роста, они должны были бы подавлять инвестиции, сохраняя частную прибыль на низком уровне — в то время как в Бразилии отмечается высокая частная прибыль на инвестиции. Инвестиции, напротив, ограничиваются неспособностью страны мобилизовать достаточно внутрен-

них и внешних сбережений для обеспечения обоснованного уровня финансирования инвестиций.

Улучшение деловой среды в Бразилии сделало бы инвестиции еще более привлекательными. Но это не решило бы проблему недостатка сбережений, усугубив связывающее ограничение — дефицит капитала для инвестиций. Данный пример показывает, почему реформы, которые, казалось бы, должны способствовать экономическому росту — такие как сокращение налогов, снижение цен в государственном секторе и улучшение инфраструктуры и образования, — могут вести к уменьшению государственных сбережений и в конечном счете вызвать обратный эффект.

Бразилия пыталась преодолеть дефицит внутренних сбережений за счет привлечения внешних сбережений и выплаты процентов по внутренним сбережениям по очень высоким реальным ставкам. С течением времени страна заимствовала так много средств за рубежом, что считалось, что она на грани банкротства. Когда это внешнее ограничение ослабевает, а объем доступного капитала увеличивается — например, благодаря увеличению общей склонности к принятию риска по вложениям в страны с формирующимся рынком или вследствие более высоких цен на сырьевые товары, как это произошло в последние месяцы, — экономика получает возможность для роста. Однако при ужесточении внешнего ограничения наблюдается рост реальных процентных ставок, снижение курса национальной валюты и уменьшение темпов экономического роста.

Этот сценарий позволяет предположить, что фундаментальной проблемой является противоречие между значительным спросом на инвестиции и недостатком внутренних сбережений. Поэтому более устойчивое ослабление ограничения на экономический рост предполагает повышение нормы внутренних сбережений. Однако это проще сказать, чем сделать. Доля государственных доходов в Бразилии, составляющая 34 процента ВВП, является, безусловно, самой высокой в Латинской Америке и одной из самых высоких в развивающихся странах. При этом государственные сбережения остаются отрицательными, а сальдо бюджета Бразилии — непрочным, несмотря на высокие (и приводящие к искажениям в экономике) налоги. Высокие налоги и низкие сбережения отражают высокий уровень расходов и социальных трансфертов и снижают располагаемый доход организованного частного сектора. Ресурсы не используются для увеличения государственных сбережений, а положительный эффект, который высокие процентные ставки могли бы оказывать на частные сбережения, компенсируется их отрицательным воздействием на государственные сбережения, поскольку они увеличивают стоимость обслуживания государственного долга. Высокие налоги и отрицательные сбережения также являются отражением высокого уровня обязательных социальных выплат, непроизводительных расходов и крупного унаследованного от прежних времен долга. Подобное положение вынуждает страну делать выбор между высокими налогами, высокими ценами в государственном секторе, низкими инвестициями в инфраструктуру и низкими субсидиями на развитие человеческого капитала.

Все перечисленное мешает экономическому росту, поскольку снижает частную прибыль на капитал. Несмотря на это прибыль высока, а инвестиции ограничиваются главным образом недостатком средств. Если бы связывающим ограничением были высокие налоги и ограниченный набор общественных благ, частная прибыль на инвестиции была бы низкой, а равновесие между сбережениями и инвестициями установилось бы на уровне более низкой прибыли на капитал. Это различие важно, поскольку оно затрагивает самую суть вопроса о том, должна ли реформа быть сосредоточена на мерах по содействию росту совокупных сбережений



(например, консолидации государственных финансов), или на мерах, обеспечивающих повышение частной прибыли (например, снижение налогов).

Так на чем же следует сосредоточиться Бразилии? Она могла бы увеличить национальные сбережения за счет сокращения обязательных государственных выплат и непроизводительных расходов. Прямым результатом стали бы более высокие совокупные сбережения, более низкие процентные ставки, более благоприятная динамика государственного долга и более низкая комиссия за посредничество, а также потенциально положительное воздействие на внешние сбережения. Действенным способом добиться этой цели могло бы стать сокращение бремени пенсионных выплат за счет реформы социального обеспечения. Но такие меры в настоящий момент могут оказаться политически невозможными.

Если не проводится такая оптимальная политика, возникает вопрос о том, может ли стратегия содействия экономическому росту вместо этого опираться на набор мер, явно противодействующих росту, например, более высокие налоги и государственные цены, а также снижение субсидий на развитие инфраструктуры и человеческого капитала. Проведенный нами анализ показывает, что это возможно. Микроэкономическая неэффективность высоких налогов и субоптимальных расходов не является связывающей, поскольку снижение этой неэффективности увеличило бы прибыль на капитал, но не обеспечило бы средств для использования новых инвестиционных возможностей. Если страна может встать на путь более быстрого экономического роста и если непроизводительные расходы не повышаются вместе с ВВП, она в состоянии перерастить свое бремя и постепенно улучшить налоговую систему и систему государственных расходов по мере наращивания бюджетных ресурсов. В этом отношении текущая стратегия Бразилии, в рамках которой основное внимание уделяется бюджетной консолидации и снижению государственного долга, несмотря на свою микроэкономическую неэффективность, может оказаться наилучшим вариантом.

Большие результаты при малых реформах

В 1980-х годах после резкого сокращения экспорта сахара и истощения запасов золота Доминиканской Республике пришлось заново строить свою экономику. В стране была слабая институциональная система, а трудности 1980-х годов привели макроэкономический баланс страны в полный беспорядок. В 1991 году произошел кризис платежного баланса, но страна приняла оперативные меры по его преодолению, сопровождавшиеся умеренными структурными реформами. Унификация валютного курса и некоторая либерализация торговли позволили достичь высокого экономического роста, продолжавшегося до банковского кризиса 2002 года. Тем не менее, несмотря на финансовые потрясения 2002–2004 годов, спада экономики не наблюдалось, как это происходило при финансовых кризисах в других странах. Чем это объясняется?

Ответ, по-видимому, связан со значимостью основных движущих сил экономического роста страны, таких как туризм, *макила* (сборка импортированных компонентов для реэкспорта) и денежные переводы мигрантов. Все эти три фактора находятся в зависимости от соответствующей институциональной основы. В частности, туризм очень чутко реагирует на проблемы личной безопасности и инфраструктуры, в то время как сектор *макила* весьма чувствителен по отношению к торговому протекционизму. Вместо того чтобы решать эти проблемы для всех направлений экономической деятельности — действительно пугающая по масштабности задача, — Доминиканская Республика сумела обеспечить необходимый уровень общественных благ для этих двух секторов, изолиро-

вав их от тех проблем, от которых страдала остальная экономика, и создав им возможности для процветания. В основных туристических зонах и вокруг них была усилена личная безопасность и улучшена инфраструктура, а для сектора *макила* был создан особый внешнеторговый режим. В этом смысле Доминиканская Республика является наглядным примером альтернативного пути развития, который предусматривает выявление секторов с высоким потенциалом, а затем обеспечение их надлежащей институциональной средой и общественными благами, необходимыми для успешного развития.

Проблема такой стратегии заключается в том, что экономика может перерастить свою институциональную систему, или же ставки в политической игре могут оказаться настолько высокими, что это приведет к нарушению политического процесса. Хотя слабость политических и бюджетных учреждений страны и не вызвала проблем, в конечном счете проблемы обнаружились в области финансовой системы. Введение пруденциальных стандартов оказалось сложным как с политической, так и с институциональной точки зрения. Когда террористические акты в США 11 сентября 2001 года привели к внезапному прекращению международного туризма, в банковской системе была выявлена схема Понци (особая форма финансовой пирамиды). Урегулирование этого кризиса потребовало обращения банковских убытков в размере более 20 процентов ВВП в государственный долг. Произошло огромное увеличение внутреннего кредита, поскольку центральный банк не располагал международными резервами для стерилизации созданных в результате этой акции денег, произошло резкое обесценение национальной валюты, что вызвало повышение инфляции до более 65 процентов за год до июня 2004 года.

Эти события нанесли значительный ущерб бюджетным счетам, и страна только сейчас выходит из кризиса. Однако мораль этой истории очевидна — для восстановления экономического роста может не требоваться бесконечно длинный перечень реформ, который уже стал оптимальной практикой. Но как только экономика встанет на путь экономического роста, на директивные органы ложится ответственность за устранение институциональных и других ограничений, которые по мере развития экономики будут неизбежно становиться все более связывающими.

Повышение эффективности

Поскольку комплексные реформы являются политически сложными, а также часто оказываются не в состоянии обеспечить экономический рост, мы предложили подход, в центре которого находятся наиболее связывающие ограничения. Важное преимущество предлагаемой системы состоит в том, что она охватывает все основные стратегии развития и проясняет, в каких ситуациях каждая из них, вероятнее всего, окажется действенной. Как показывает обсуждение, различные обстоятельства дают различные диагностические сигналы. Подход к развитию, основанный на таких сигналах, как правило, будет намного более действенным, чем подход, опирающийся на длинный перечень институциональных реформ и реформ управления, которые не обязательно направлены на наиболее связывающие ограничения экономического роста. ■

Рикардо Хаусманн — директор Центра международного развития Гарвардского университета. Дэни Родрик — профессор международной политэкономии, а Андрес Веласко — профессор международных финансов и развития по фонду Сумимото в Школе государственного управления им. Джона Ф. Кеннеди в Гарвардском университете.